

# Barometer Maatschappelijk Vastgoed **2016**

---

Onderzoeken, trends en ontwikkelingen in  
zorgvastgoed en gemeentelijk vastgoed



Jan Veuger et al.

# Barometer Maatschappelijk Vastgoed

2016

**Maatschappelijk vastgoed en de Omgevingswet**  
Knelpunten worden verminderd door nieuwe wet

*mr. G.J.P.M. (Gerjo) Bosch,  
A. (Annette) van den Beemt – Tjeerdsma MSc en  
dr. ing. J. (Jan) Veuger MRE FRICS*

## Maatschappelijk vastgoed en de Omgevingswet

Knelpunten worden verminderd door nieuwe wet

*mr. G.J.P.M. (Gerjo) Bosch, A. (Annette) van den Beemt – Tjeerdsma MSc  
en dr. ing. J. (Jan) Veuger MRE FRICS*

Onder het motto “Ruimte voor ontwikkeling, Waarborgen voor kwaliteit” is de Omgevingswet (Ow) door zowel de Tweede als de Eerste kamer aangenomen. De Ow heeft als doel om de verschillende onderdelen van het omgevingsrecht beter op elkaar af te stemmen, duurzame projecten te stimuleren en decentrale overheden de vrijheid te geven om zelfstandig beleidskeuzen te maken.<sup>123</sup> In het voorjaar van 2019 zal de Omgevingswet in werking treden.<sup>124</sup> In dit artikel wordt ingegaan op de veranderingen op het gebied van het omgevingsrecht en de mogelijke gevolgen voor het maatschappelijk vastgoed(beleid).

### Van het huidige omgevingsrecht naar de Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht beschrijft alle regels en procedures voor onze fysieke leefomgeving. Tot de fysieke leefomgeving behoren de ruimtelijke ordening, water, milieu en natuur. Op dit moment kent elk aspect eigen sectorale wet- en regelgeving. Zo wordt bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de bescherming van de natuur in de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet<sup>125</sup>.

Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft de wetgever in 2010 al een stap gezet naar meer uniformiteit in omgevingsrechtelijke procedures. De één-loket-gedachte van de wetgever is hierin gecodificeerd. Door de Wabo heeft de wetgever het omgevingsrecht ingericht naar het zogenoemde ‘Model 3’<sup>126</sup>: één bestuursorgaan kan met één procedure voor een project met verschillende activiteiten (bijvoorbeeld slopen en bouwen) één vergunning worden verleend. Elke activiteit heeft echter nog wel zijn eigen en afzonderlijke toetsingskader, vandaar dat ook wel gesproken wordt van een integrale vergunning met schotten.

<sup>123</sup> Rijksoverheid (n.b.). *Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>

<sup>124</sup> Kamerstukken II 2015/16, 33 962, nr. 186, p. 3.

<sup>125</sup> Vanaf 1 januari 2017 treedt de Wet natuurbescherming in werking en vervangt hiermee de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet.

<sup>126</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18.

### *Ontschotten*

Met de komst van de Omgevingswet in 2019 verandert het landschap van vele sectorale wetgeving. In de Omgevingswet worden 26 wetten (ongeveer 4.700 artikelen), 120 AMvB's en 120 Ministeriële regelingen samengevoegd tot één wet (349 artikelen), 4 AMvB's en ongeveer 10 Ministeriële regelingen. De structuurvisie en het bestemmingsplan verdwijnen en worden vervangen door één omgevingsvisie en één omgevingsplan per gemeente. Waar op dit moment bij de structuurvisie en het bestemmingsplan gekeken wordt naar de goede ruimtelijke ordening staat bij de nieuwe omgevingsvisie en het nieuwe omgevingsplan de fysieke leefomgeving "met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties"<sup>127</sup> centraal. Het formuleren van integraal beleid wordt zodoende verplicht en het toetsingskader verruimd doordat naast de goede ruimtelijke ordening (bouwwerken) ook infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed bij beleids- en besluitvorming worden betrokken.<sup>128</sup> In de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning zoals die in de Wabo is opgenomen verruimd, waardoor meer activiteiten in een omgevingsvergunning kunnen worden opgenomen.<sup>129</sup> De wetgever verwacht dat het omgevingsrecht beter zal aansluiten bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen en het ontwikkelen voor initiatiefnemers overzichtelijker en eenvoudiger wordt doordat de wetgeving niet verbrokkeld is over verschillende wetten met elk hun eigen regels, procedures en toetsingskader.<sup>130</sup>

Maatschappelijk vastgoed wordt beïnvloedt door (gemeentelijk) beleid. In welke gebieden binnen een gemeente wordt uitbreiding van dorpskernen voorzien? Welke dorpen worden aangemerkt als krimpgebied? Door het verplicht opstellen van één omgevingsvisie voor het gehele grondgebied van de gemeente wordt niet alleen breder gekeken dan een goede ruimtelijke ordening maar wordt ook één (samenhangende) visie voor de gehele gemeente opgesteld. Daarnaast bestaat net als in de huidige Wro de mogelijkheid om specifiek voor één gebied een programma vast te stellen. Op deze wijze kan een gemeente bijvoorbeeld vastleggen hoe zij in de komende jaren haar voorzieningenniveau in dorpskernen en wijken wil vormgeven.

### *Toenemende flexibiliteit*

De Omgevingswet zorgt voor een toenemende flexibiliteit waardoor meer maatwerk geleverd kan worden: gelijkwaardige maatregelen zijn als alternatief voor geformuleerde alge-

<sup>127</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 139.

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 5.

<sup>129</sup> In de Omgevingswet wordt de omgevingsvergunning verder gemoduleerd naar het zogenoemde 'Model 4': een allesomvattende (zowel inhoudelijk als procedureel) integrale vergunning.

<sup>130</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6.

mene regels toegestaan (art. 4.7 Ow). Hierdoor kunnen burgers en bedrijven met alternatieven komen mits aan de gestelde normen voldaan wordt. Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld (art. 5.44 Ow). Voor het (maatschappelijk) vastgoedbeleid en –beheer biedt dit gemeenten mogelijkheden om op object- of portefeuilleniveau een betere aansluiting met het beleid te realiseren.

Het gevaar bij een toenemende flexibiliteit is een afnemende rechtszekerheid.<sup>131</sup> Om dit zoveel mogelijk te voorkomen dient de flexibiliteit vooral voor de besluitvorming plaats te vinden. Flexibiliteit na besluitvorming zorgt ervoor dat feitelijk geen (rechts)zekerheid bestaat. De wetgever heeft dit onderkend in de Omgevingswet door flexibiliteit aan de voorkant te vergroten. Echter stelt de wetgever, ons inziens terecht, vast dat flexibiliteit aan de achterkant van het beleidsproces ook nodig is om te voorkomen dat ontwikkelingen stranden vanwege te strakke regels.<sup>132</sup>

### *Meer ruimte voor nieuwe vormen van ontwikkeling*

Mede vanwege de economische- en de vastgoedcrisis zijn grootschalige projecten vervangen door kleinschalige projecten waarbij kleine ontwikkelaars en particulieren het initiatief nemen. De wetgever stelt hierover het volgende: *“Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of de gemeentelijke omgevingsvisie.”*<sup>133</sup> In het huidige omgevingsrecht zijn bestemmingsplannen veelal zeer gedetailleerd en werken daardoor soms beperkend voor nieuwe organisatievormen als burgerinitiatieven en particulier opdrachtgeverschap. Waar voorheen de bouwverordening aanvullende werking had, is dit sinds december 2014 niet meer het geval. Een gevolg hiervan is dat in bestemmingsplannen exacte bouwhoogten opgenomen moeten zijn. Door de Omgevingswet krijgen gemeenten de vrijheid om gedetailleerde of globale regels<sup>134</sup> te formuleren, bijvoorbeeld in het omgevingsplan.

<sup>131</sup> Zie in dit verband de mogelijke risico's die de Raad van State constateert, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 4, p. 28; Graaf, prof. mr. K.J. de e.a. (2015). *Het wetsvoorstel Omgevingswet, een Onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State*, p. 69-87.

<sup>132</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 39.

<sup>133</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 276.

<sup>134</sup> Door de Omgevingswet verdwijnen bestemmingsplannen en bestemmingen in één omgevingsplan per gemeente met functies. Gemeenten krijgen de vrijheid om deze functie specifiek of globaal te formuleren.

### *Uitnodigingsplanologie*

Daarnaast zet de wetgever met de Omgevingswet een volgende stap ten aanzien van de zogenoemde uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie, zo stelt De Rooy<sup>135</sup>, wordt door overheden op hoofdlijnen aangegeven waar ruimtelijk gezien ontwikkelingen gewenst zijn. Daarbij stelt de overheid zich faciliterend op tegenover de initiatiefnemer. Met de Omgevingswet verdwijnen enkele belemmeringen. Zo worden de onderzoeks-lasten bij het toekennen van globale functies voor overheden verminderd doordat deze worden verschoven naar de specifieke omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en zodoende specifiek de detailinvulling getoetst kan worden.<sup>136</sup>

### **Veranderingen in functioneren (lagere) overheden**

Zoals gezegd, wil de overheid met de Omgevingswet de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen en wil zij duurzame projecten stimuleren. Daarnaast geeft het gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Een wetswijziging op zichzelf is niet voldoende om deze gewenste doelen te realiseren. De geest van de wet<sup>137</sup>, anders gezegd het begrijpen van de gedachte achter de wet en uitvoeren van de wet, zal leiden tot het behalen van de doelen.

De invoering van de nieuwe wet brengt, zoals in de vorige paragraaf beschreven, veel veranderingen met zich mee. Om aan deze wet uitvoering te kunnen geven moeten er daarom naast de inhoudelijke veranderingen ook organisatorische veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie worden doorgevoerd. Projecten zijn steeds vaker kleinschalig van aard. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven speelt uitnodigingsplanologie hier op in. Van Rooy stelt dat uitnodigingsplanologie een open cultuur vergt waar *out-of-the-box* wordt gedacht.<sup>138</sup> Een proactieve houding vanuit de overheid is gewenst.

### *Nieuwe rol voor overheden*

De Omgevingswet moet gaan zorgen voor een rolwijziging binnen de overheid.<sup>139</sup> Door de omgevingsvisie moeten bestuurders een sector overstijgende visie ten aanzien van de fy-

<sup>135</sup> Rooy, P. van (2011/2012). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Buildingbusiness*. P. 38-40.

<sup>136</sup> Zie voor meer voorbeelden: Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 276, 277, § 4.4.6 en § 4.12.

<sup>137</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*.

<sup>138</sup> Rooy, P. van (2011/2012). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Buildingbusiness*. P. 40.

<sup>139</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 24-25.

sieke leefomgeving voor de gemeente formuleren. De ambtenaar moet vanwege het verruimde toetsingskader meer inzicht in sectorale belangen krijgen. Bovendien is een open cultuur en proactieve faciliterende houding ten aanzien van initiatieven gewenst. Initiatiefnemers (burgers en ontwikkelaars) krijgen immers meer ruimte door een toenemende flexibilisering aan met name de voorkant van de besluitvorming. Bijvoorbeeld bij het projectbesluit is bepaald dat overleg met belanghebbenden verplicht is en in de afweging ingegaan dient te worden op de ideeën die door hen zijn ingebracht (art. 5.51 Ow). Initiatiefnemers krijgen op deze manier de mogelijkheid hun oplossend vermogen in te zetten waar bij de overheid als vangnet zal fungeren wanneer dat ontbreekt door in zo'n geval een faciliterende houding aan te nemen.<sup>140</sup> Dit vraagt een samenwerkende en bruggen bouwende houding van de gemeentelijk ambtenaar. Zijn gemeenten op dit moment gesloten, in zichzelf gekeerde organisaties en reactief naar initiatiefnemers? Dit verschilt erg per gemeente. Uit een onderzoek van Berenschot<sup>141</sup> blijkt bijvoorbeeld dat binnen de gemeente Stein de interne verhoudingen gespannen waren en het verandervermogen van de organisatie laag was. De inertie van gedragsverandering naar een meer proactieve houding binnen de organisatie geeft te denken hoe de gemeente proactief naar haar burgers en bedrijven moet worden, zoals de Omgevingswet dat vraagt. Veel gemeenten hebben met de komst van de Wabo en de één-loket-gedachte al (interne) procedures vereenvoudigd en zijn faciliterend naar hun burgers en bedrijven. De Omgevingswet beoogt dat gemeenten hierin een verdere stap te zetten door het veranderende toetsingskader en procedures.

### Consequenties voor het algemene gemeentelijke vastgoedbeleid

Om leegstand en krimp binnen maatschappelijk vastgoed beter aan te pakken en meer aandacht te geven is provinciale regie noodzakelijk<sup>142</sup> en een integrale benadering van belang zoals blijkt uit onderzoek.<sup>143</sup> De Omgevingswet zal echter geen invloed hebben op formaties van colleges van burgemeester en wethouders. De eerste vraag die (bestuurders van) gemeenten zich zouden moeten stellen is: wat hebben we nodig, wat hebben we, waar willen we naartoe en hoe maken we transformatie mogelijk? Ten aanzien van de fysieke leefomgeving, waar vastgoed een onderdeel van is, wordt met de Omgevingswet een gemeentelijk (of zelfs regionale) omgevingsvisie verplicht waar op alle aspecten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving ingegaan dient te worden. De antwoorden op de vragen van de

<sup>140</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

<sup>141</sup> Berenschot (2014), *Cultuuronderzoek gemeente Stein – Een verwaarloosde organisatie*. Geraadpleegd via: [http://www.gemeentestein.nl/actueel/nieuws\\_3847/item/rapport-berenschot-onderzoek-organisatiecultuur-gemeente-stein\\_31360.html](http://www.gemeentestein.nl/actueel/nieuws_3847/item/rapport-berenschot-onderzoek-organisatiecultuur-gemeente-stein_31360.html)

<sup>142</sup> Veuger, J. (2016), *Krimp vraagt provinciale regie*. Interview in Leeuwarder Courant, p. 16.

<sup>143</sup> Veuger, J. et al (2014), *De kunst van maatschappelijk vastgoed management. Samenhang in maatschappelijk vastgoed, economie, herbestemming en leegstand*. Oplage: 300 exemplaren. Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed, Kenniscentrum NoorderRuimte, Hanzehogeschool Groningen. Assen: Van Gorcum (142 p).

gemeente, zouden daarom een bijdrage kunnen leveren aan het formuleren van een passende visie voor de gemeente.

De volgende vraag zou moeten zijn wat voor invloed deze visie heeft op al het vastgoed binnen de gemeentegrenzen en de eigen gemeentelijke vastgoedposities. Waar wordt een uitbreiding of juist inbreiding van de kern voorzien? Welk gebied zal hoofdzakelijk voor recreatieve doeleinden gebruikt worden? Binnen de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om per gebied programma's vast te stellen. De Omgevingswet ziet echter niet specifiek op gemeentelijk maatschappelijk vastgoed maar op de gehele fysieke leefomgeving binnen de gemeente. Het maatschappelijk vastgoed is daar onderdeel van.

### **Knelpunten maatschappelijk vastgoed en de Omgevingswet**

Uit de Barometer gemeentelijk maatschappelijk vastgoed 2015<sup>144</sup> komt naar voren dat in de praktijk een zevental knelpunten ten aanzien van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed worden ervaren. Het doel van de Omgevingswet is niet het oplossen van deze knelpunten maar het verbeteren en integraal benaderen van de fysieke leefomgeving. Toch heeft de Omgevingswet op een aantal knelpunten zeker invloed. Het volledig oplossen van de knelpunten zal echter niet gebeuren.

#### *Regionale afstemming*

Eén van de knelpunten is een gebrek aan regionale afstemming is. Circa 35% van het maatschappelijk vastgoed is gerelateerd aan de zorg.<sup>145</sup> Mede vanwege de drie decentralisaties willen zorgaanbieders toe naar hun kerntaken en zijn zij voornemens om anders met vastgoed om te gaan door het in te zetten als bedrijfsmiddel, al dan niet in eigendom. Een integrale gebiedsvisie en een visie op vastgoed als bedrijfsmiddel zijn nog geen algemeen beeld binnen de zorg. Ten aanzien van deze punten, die in elkaars verlengde liggen, kan worden gesteld dat de Omgevingswet één omgevingsvisie per gemeente voorstaat. Deze omgevingsvisie kan ook per regio worden vastgesteld waarbij elke gemeente(raad) deze wel dient vast te stellen. Ondanks dat deze omgevingsvisie toeziet op de fysieke leefomgeving kunnen ten aanzien van maatschappelijk vastgoed wel degelijk belangrijke zaken (regionaal) worden afgestemd. Welke dorpen of gebieden worden aangewezen als krimpge-

---

<sup>144</sup> Tjeerdsma, A. & Veuger, J. (2015). Barometer gemeentelijk maatschappelijk vastgoed 2015. In: J. Veuger (red.), *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015*. (pp. 13-31). Groningen, Hanzehogeschool (Hanzekenniscentra).

<sup>145</sup> Scheerhoorn, P. (2015). *Juist voor zorg is integrale vastgoedstrategie nodig*. Geraadpleegd via: <http://www.gemeente.nu/Burger-Bestuur/Nieuws-in-Burger--Bestuur/2015/4/Juist-voor-zorg-is-integrale-vastgoedstrategie-nodig-1746678W/>.



bieden en waar vinden uitbreidingen of inbreidingen van en buiten de kern plaats? De omgevingsvisie kan gebruikt worden als eerste aanzet voor een gemeentelijk vastgoedbeleid, regionale afstemming of zelfs een regionaal vastgoedbeleid.

Op de overige knelpunten heeft de Omgevingswet geen directe invloed. Indirect zou de nieuwe inrichting van de gemeentelijke organisatie er echter wel voor kunnen zorgen dat taken concreter worden geformuleerd en belegd, verantwoordelijkheden aan personen worden toegewezen en deze personen worden (om-/bij-)geschoold om deze taken goed uit te kunnen voeren. Een toenemende deskundigheid van medewerkers, nieuwe competenties en een duidelijkere sturing in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn hiervan een logisch gevolg.

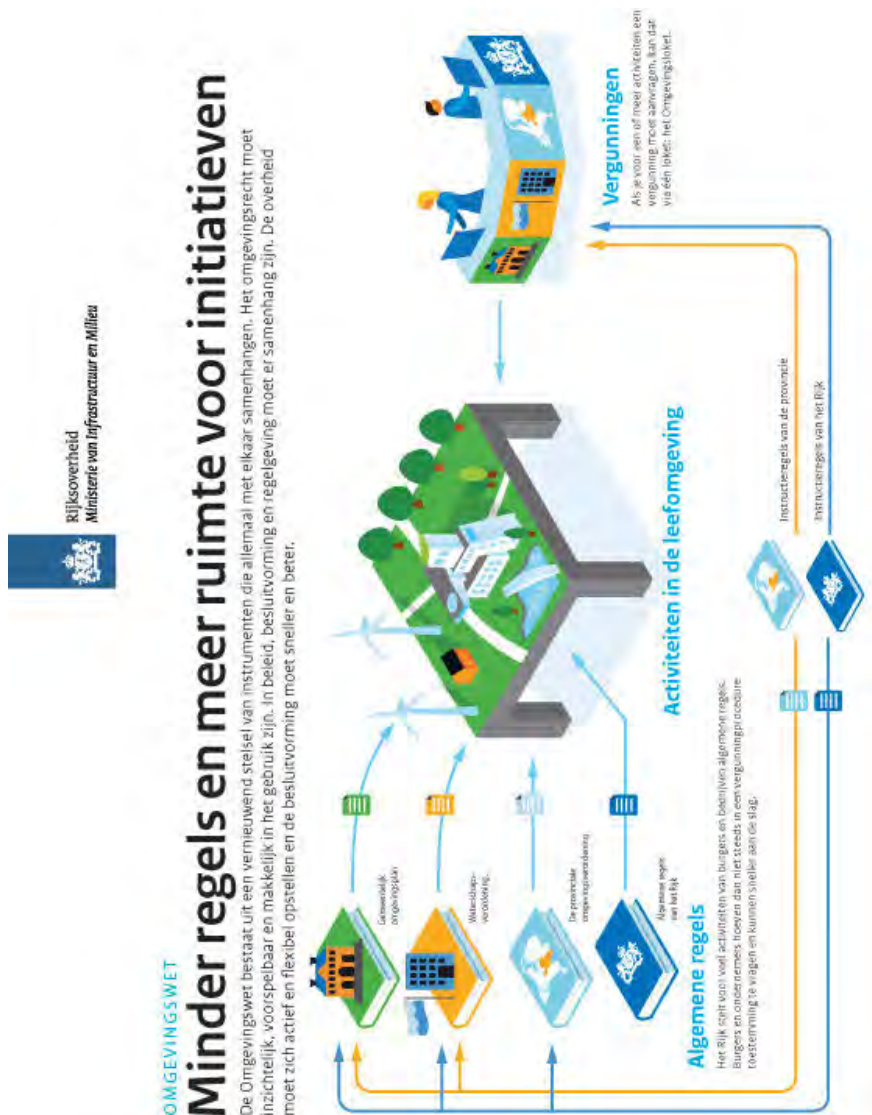
Ondanks dat het doel van de Omgevingswet niet het oplossen van de knelpunten van maatschappelijk vastgoed is, kan de Omgevingswet door een toenemende (omgevings)visie, flexibilisering en faciliterende rol van de overheid wel helpen om knelpunten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed te verminderen.

### *Herbestemmen*

Herbestemmen van maatschappelijk vastgoed is op dit moment actueel door de vele leegstand en heroriëntatie van gemeenten ten aanzien van het al dan niet in bezit hebben van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. De genoemde flexibilisering en faciliterende rol kunnen ook van invloed zijn op de mogelijkheden tot het wijzigen of verruimen van gebruiksmogelijkheden van maatschappelijk vastgoed. De veranderende vastgoedmarkt, zowel commercieel als maatschappelijk, vraagt eveneens om deze verandering binnen gemeenten.

### **Conclusie**

Kortom, ondanks dat het doel van de Omgevingswet niet het oplossen van de knelpunten van maatschappelijk vastgoed is, kan de Omgevingswet door een toenemende (omgevings)visie, flexibilisering en faciliterende rol van de overheid helpen om knelpunten ten aanzien van maatschappelijk vastgoed te verminderen.



Figuur 1: de omgevingswet in beeld

## Colofon



|                         |  |
|-------------------------|--|
| Verschenen in:          | Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2016  |
| ISBN                    | 978-90-819774-9-4  |
| NUR                     | 805  |
| 1 <sup>e</sup> oplage   | Oktober 2016   |
| Omslag                  | Jan Veuger   |
| Advies- en redactieraad | A. (Annette) van den Beemt – Tjeerdsma MSc<br>E. (Eltje) de Klerk MSc MRE<br>mr. D. Kootstra MScRE RMT/RT<br>drs. C.L.A. (Cor) Worms RBA |

Eerste exemplaar aangeboden op het congres Barometer Maatschappelijk Vastgoed op 5 oktober 2016 aan mevrouw drs. Jantine Kriens, voorzitter directieraad Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en lid RvC Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), en de heer mr. drs. Jan de Vries, algemeen directeur Actiz, organisatie voor zorgondernemers.

© CC BY-NC-SA 4.0. Jan Veuger

*Alles uit dit artikel mag worden gebruikt zonder toestemming van de auteur, onder de voorwaarde dat u de bron correct aangeeft: Veuger, J. et al. (2016), Barometer Maatschappelijk vastgoed 2016: Onderzoeken, trends en ontwikkelingen in zorgvastgoed en gemeentelijk vastgoed. Groningen. Andere voorwaarden zijn dat u dit rapport niet voor commerciële doeleinden gebruikt en dat u uw werk op basis van dit artikel onder dezelfde licentie (CC BY-NC-SA 4.0) verspreidt.*